Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

30 196 Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 386 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2016

Op 13 juli 2015 heeft uw Kamer een brief ontvangen over ontwikkelingen op het gebied van internationaal duurzaam bosbeheer en verduurzaming van de handel in hout (Kamerstuk 30 196, nr. 356). In deze brief werd niet alleen het belang van het behoud van bossen benadrukt, maar werden ook algemene ontwikkelingen op mondiaal en EU-niveau geschetst die van invloed zijn op het behoud van bossen. Daarnaast werd gerapporteerd over de vorderingen van het Maleisische houtkeurmerk MTCS in relatie tot het duurzaam inkoopbeleid voor hout. Ten slotte werd ingegaan op instrumenten, waaronder het inkoopbeleid, om duurzaam bosbeheer te stimuleren en ontbossing en bosdegradatie te stoppen.

Deze brief is een vervolg op de brief van 13 juli 2015, waarbij we de beoordeling van het Maleisisch houtkeurmerk in een bredere context van het streven naar duurzaam bosbeheer willen plaatsen. Hoewel internationaal vooruitgang op duurzaam bosbeleid wordt geboekt, blijft dringende actie nodig. Recente cijfers van de FAO laten zien dat het tempo van ontbossing weliswaar afneemt, maar het tempo is nog steeds verontrustend hoog. Het belang van het behoud van bestaande bossen en het stoppen van ontbossing is nog eens expliciet benadrukt in het klimaatverdrag dat onlangs in Parijs werd gesloten.

In deze brief gaan we nader in op de achtergronden van ons voornemen tot aanvullende actie en zetten we dit verder uiteen. Tevens brengen wij u op de hoogte van de vorderingen in de besluitvormingsprocedure rondom MTCS en het voornemen van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu om het MTCS-keurmerk volledig te erkennen als bewijs voor duurzaam bosbeheer. Een besluit dat in het licht van de brede context van deze brief bijdraagt aan bevordering van duurzaam bosbeheer.

kst-30196-386
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Recente ontwikkelingen

In september jl. is tijdens het Wereld Bosbouwcongres in Durban (Zuid-Afrika) door de Voedsel en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) de zogenaamde Global Forest Resources Assessment 2015 gepresenteerd. Deze beoordeling op basis van de laatste gegevens laat zien hoe de bossen er wereldwijd voor staan.
Uit de rapportage blijkt dat er nog steeds op grote schaal ontbossing plaats vindt, vooral om plaats te maken voor landbouwgrond, met name in tropische landen. Toch worden er ook wel resultaten geboekt: per saldo neemt het areaal bos dat jaarlijks verdwijnt af. Dat komt vooral door de aanleg op grote schaal van nieuw bos. Het rapport spreekt de verwachting uit dat verlies van bosareaal zich de komende jaren zal voortzetten.

De vraag naar hout neemt, zoals uit het rapport blijkt, bovendien toe door het streven naar een zogenaamde bio-economie, waarbij niet alleen eindige grondstoffen worden vervangen door hernieuwbare zoals hout, maar waar hout ook als vaste biomassa wordt ingezet voor duurzame energieopwekking. In Europa, maar ook in Nederland, zal daarom ook meer aandacht moeten zijn voor de productiefunctie van bestaande bossen en de aanleg van nieuwe bossen met in achtneming van de duurzaamheid. Ons streven naar een groene of circulaire economie mag niet leiden tot een vergroting van de druk op bossen in gebieden waar bossen al schaars zijn.

Tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 2015 is de VN agenda 2030 met daaraan gekoppelde duurzame ontwikkelingsdoelen vastgesteld. Bossen zijn ook in deze agenda opgenomen, zowel met een eigen doel (stopzetten ontbossing in 2020 en bevordering duurzaam beheer), alsook als onderdeel van duurzame ontwikkelingsdoelen waaraan bossen kunnen bijdragen. Bovendien spelen bossen een belangrijke rol in het internationale klimaatbeleid dat zojuist in Parijs is besproken.

Ondanks de politieke urgentie om het verdwijnen van bos tegen te gaan, blijft significante vooruitgang in de praktijk helaas nog teveel achterwege. Onlangs is het Internationaal Arrangement voor bossen (IAF[1]) onder leiding van Nederland en Maleisië geëvalueerd, waarbij in het VN Bossenforum is besloten het arrangement te versterken en de doelstellingen van het VN Bosseninstrument te koppelen aan de duurzame ontwikkelingsdoelen voor 2030. Ook zal een Strategisch plan worden opgesteld dat richting moet geven aan hoe deze doelen te bereiken. Wij erkennen het belang van deze internationale intergouvernementele processen, maar de vertaling naar acties blijft achter, mede door een beperkte betrokkenheid van relevante stakeholders. Voorts wordt de snelheid en het resultaat vooral bepaald door de kleinste gemene deler, omdat het om op consensus gebaseerde besluitvorming gaat. Dat leidt in de praktijk tot trage implementatie.

Het recente rapport van de Europese Rekenkamer over de inzet van middelen voor het EU FLEGT-actieplan om illegale houtkap te bestrijden, laat zien dat dat er ook op EU-niveau verbeteringen nodig zijn als het gaat om stimuleren van duurzaam bosbeheer. De publicatie van het rapport komt net voor de te verwachten publicatie van de evaluatie van het

[1] Met het IAF wordt bedoeld het geheel van betrokken actoren bij het VN Bossenforum, t.w. de lidstaten, het UNFF-secretariaat, de veertien samenwerkende internationale instellingen op bossengebied, (FAO, Wereldbank, Internationale Tropisch houtorganisatie-ITTO, etc.) en regionale organisaties en maatschappelijke groeperingen.

bredere EU-FLEGT-actieplan die momenteel uitgevoerd wordt door de Europese Commissie.

Ook private initiatieven leveren nog niet het verwachte resultaat op: op dit moment is maar 11% van de bossen wereldwijd privaat gecertificeerd. Voor tropische bossen is dat aandeel slechts 6%. Het ziet er, ondanks de inspanningen die hiertoe verricht worden, niet naar uit dat deze aandelen snel en substantieel zullen groeien. Integendeel: het areaal duurzaam gecertificeerd bos staat onder druk, met name in de tropen.

Hoofdlijnen van beleid

Een geïntegreerde aanpak met gelijkwaardige aandacht voor ecologische, economische en sociale aspecten blijft ook voor ons uitgangspunt bij het realiseren van een duurzaam bosbeheer op nationaal en internationaal niveau. Duurzaam bosbeheer is cruciaal bij de uitdaging om in 2050 een wereldbevolking van meer dan negen miljard mensen te voeden zonder de aarde uit te putten.
Gelet op de oorzaken van ontbossing en bosdegradatie zien wij dat inzet vooral nodig is op:

- verduurzaming van de houtketen door legale en duurzame houtoogst te stimuleren;
- verduurzaming van handelsketens van grondstoffen die momenteel bijdragen aan ontbossing (zoals palmolie en soja);
- een productievere en efficiëntere landbouw die bijdraagt aan vermindering van de druk op het bosareaal;
- aanleg van nieuw bos om de druk op bestaand bos te verlichten en om gedegradeerde gebieden te herstellen;
- een goede en duurzame financiering van het bosbeheer, zodat de economische waarde van het bos instandhouding ervan stimuleert.

Met name de relatie tussen het streven naar voedselzekerheid enerzijds en ontbossing en verlies van biodiversiteit anderzijds verdient grote aandacht. In de Kamerbrief over het Internationaal Landbouwbeleid van maart 2014 van de Staatssecretaris van Economische Zaken wordt ingegaan op de bijdrage van landbouw aan de wereldwijde opgaven (Tweede Kamer 31 532, nr. 132). Er wordt aandacht besteed aan verbetering van de productiviteit van de landbouw en aan het verduurzamen van agroketens om ontbossing tegen te gaan. Nederland zal zich blijven inzetten, zowel binnen de EU als op nationaal niveau, om tot een brede aanpak van duurzaam bosbeheer en voorkoming van ontbossing te komen en tot een coherente toepassing van het begrip duurzaam bosbeheer. Dat zullen we ook tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap uitdragen.

De Commission on World Food Security onderkent ook het belang van een goede relatie tussen landbouw en bossen en heeft daarom een expertgroup ingesteld die de relatie tussen duurzaam bosbeheer en voedselzekerheid nader in beeld moet brengen. Deze aanpak dient ons inziens ook aan de orde te komen in het nog op te stellen strategisch plan voor het VN Bossenforum.

Meer voortgang vereist

Met het oog op de belangrijke rol die bossen spelen in het recent overeengekomen klimaatverdrag is een nieuwe aanpak vereist, waarbij intensivering en verbreding van de acties aan de orde zijn.
Op verschillende thema's, zoals Climate smart agriculture en Energy for all, zijn nieuwe initiatieven gestart waarbij met grote betrokkenheid van verschillende landen, private sector partijen en maatschappelijke

organisatie in de praktijk grote vooruitgang wordt geboekt. Tegen die achtergrond wil Nederland daarom met een aantal landen, zowel uit het Noordelijk als het Zuidelijk halfrond, internationale organisaties, private partijen en maatschappelijke organisaties het initiatief nemen om een impuls te geven aan concrete programma's en projecten in de praktijk die bijdragen aan het stoppen van ontbossing en duurzaam bosbeheer. Deze aanpak zal zich onder andere richten op:

- versterking van het lokale bosbestuur inclusief betrokkenheid van de lokale belanghebbenden;
- goede wetshandhaving inclusief geborgde handel in legaal hout en
- een transparant eenduidig inkoopbeleid dat aansluit bij een aanpak op EU-niveau en dat een stimulans vormt voor een duurzaam bosbeheer in landen die hout leveren aan Nederland en de EU.

Het FLEGT-actieplan van de EU heeft daar tot nu toe aan bijgedragen. Op basis van de nog uit te brengen evaluatie zullen we bepalen hoe we onze inzet en bijdragen aan FLEGT zullen continueren.

Tracking en tracing[2] van internationaal verhandeld hout

Wil de internationale houtmarkt een serieuze bijdrage leveren aan het duurzaam beheer van bossen wereldwijd dan moet legaliteit en duurzaamheid van hout de basisnorm worden. De Europese Unie heeft met verschillende producentenlanden zogenaamde Voluntary Partnership Agreements (VPA's) gesloten en is met een aantal andere houtproducerende landen in onderhandeling. Tezamen brengen deze landen ca. 80% van het tropisch hout (in waarde) op de internationale markt. Kern van deze VPA's is dat de landen een betrouwbaar legaliteitsgarantiesysteem ontwikkelen (waar tracking en tracing een onderdeel van is) zodat hout, voorzien van een vergunning, op de EU-markt kan worden gebracht. Het is daarmee vrijgesteld van de verplichtingen die uit de EU-Houtverordening voortvloeien.

Nederland wil dat tracking en tracing verder vorm wordt geven en richt zich daarbij op die landen die in het kader van FLEGT of van een VPA al een systeem hebben ontwikkeld. Daarmee willen we deze landen ondersteunen bij hun inzet, maar ook de consument en het bedrijfsleven bij het kopen van aantoonbaar legaal hout. Daarbij kan ook nog gedacht worden aan de inzet van moderne technieken, zoals DNA- en isotopenonderzoek en satellietbeelden waarmee de handhaving en controle beter bewaakt kan worden dan voorheen.

Meer hout uit betrouwbare bron

Het is een hele opgave om het areaal duurzaam beheerd tropisch bos te vergroten Het blijkt veel geld en inspanning te kosten om aan de regels van een certificaat te voldoen en te blijven voldoen, zeker in landen waar de wetgeving niet op orde is en niet of onvoldoende gehandhaafd wordt. Verder ontvangen bosbeheerders vaak geen meerprijs voor duurzaam geproduceerd hout.
Daarom zullen we blijvend aandacht vragen voor het belang van het gebruik van verantwoord geproduceerd tropisch hout en willen we, samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vervolg geven aan de Green deal Duurzaam Bosbeheer.

[2] Het volgen van een product en de componenten waaruit het is samengesteld. Dit betekent dat wordt bijgehouden wanneer en door wie er aan gewerkt is vanaf het begin van productie tot aan de aflevering bij de klant.

Beoordeling van MTCS en rol van TPAC

Met het duurzaam inkoopbeleid voor hout stimuleert de Nederlandse overheid het behoud van bossen. In dat kader is ook met de Maleisische overheid en keurmerkorganisatie MTCC de afgelopen jaren gewerkt aan het verder verbeteren van keurmerk MTCS. In geen enkel land in Azië wordt er zoveel tropisch bos duurzaam beheerd als in Maleisië. Op wereldschaal is alleen Brazilië groter als het gaat om het aantal hectare duurzaam beheerd tropisch bos. Maleisië (het Schiereiland Maleisië) is daarmee een koploper in de wereld en vervult een belangrijke voorbeeldfunctie voor andere landen, met name in Azië.

In 2010 heeft toetsingscommissie TPAC een positief advies gegeven over MTCS. TPAC concludeerde toen dat MTCS gelijkwaardig was aan de criteria van het duurzaam inkoopbeleid voor hout. Naar aanleiding van bezwaar van NGO's heeft TPAC onderzoek gedaan en haar advies over MTCS herzien. MTCS scoorde niet slecht, maar onvoldoende op twee van de negen principes. TPAC was niet overtuigd dat de rechten van inheemse bevolkingsgroepen voldoende geborgd werden onder het MTCS-systeem. Voorts was TPAC niet zeker dat het MTCS-systeem voldoende garanties bevatte om conversie (het omzetten van bos in andere vormen van landgebruik) voldoende te beperken.

In het MTCS-systeem zijn de afgelopen jaren forse verbeteringen gerealiseerd. TPAC heeft daarover aangegeven dat MTCC in zijn nieuwe standaard een instructie ten aanzien van conversie en een conversielimiet heeft opgenomen. Ten aanzien van de rechten van inheemse volkeren heeft MTCC een instructie aan de certificerende instellingen gegeven om te controleren op *free, prior and informed consent*.

In de brief van 19 februari 2014 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is uw Kamer vervolgens geïnformeerd over het voornemen om MTCS tijdelijk toe te laten in het rijksinkoopbeleid en over de redenen daarvoor (Tweede Kamer 30 196, nr. 243). Deze tijdelijke toelating is op 2 juni 2014 geëffectueerd.
In de tussentijd hebben betrokken partijen in Maleisië verder gewerkt aan nadere verbeteringen van het MTCS-systeem. Bij een ambtelijk werkbezoek aan Maleisië in januari 2015 is vastgesteld dat MTCS hard op weg was om te voldoen aan de Nederlandse criteria. Vervolgens is bij het bezoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken tijdens een bezoek aan Maleisië in juli 2015 gekeken naar de resterende punten. Daarbij is geconstateerd:

- Het criterium «free, prior and informed consent» is op goede wijze opgenomen in de richtlijnen van MTCS en wordt naar onze informatie ook juist toegepast in de praktijk Het Maleisische *Forestry Department* beschikt over zeer gedetailleerde kaarten van alle bossen die MTCS-gecertificeerd zijn en deze kaarten zijn publiek toegankelijk.
- Op het gebied van conversie zijn met de implementatie van de nieuwe MTCS guidelines de bestaande zorgen opgelost. Er is een absolute limiet van 5% opgenomen voor conversie.

De informatie verzameld tijdens de verschillende bezoeken aan Maleisië heeft ons ervan overtuigd dat het bosbeheer in de praktijk duurzaam is en voldoet aan de maatstaven die we hanteren binnen het duurzaam inkoopbeleid (Kamerstuk 30 196, nr. 356). Om er zeker van te zijn dat het MTCS-systeem goed in elkaar zit, is TPAC gevraagd om een laatste check te doen.

TPAC heeft najaar 2015 haar rapport met bevindingen inzake MTCS uitgebracht. Dit rapport treft u als bijlage[3] aan. Het rapport bevestigt dat de tijdens bezoeken aan Maleisië geconstateerde verbeteringen op het gebied van conversie en inheemse volkeren inmiddels ook goed zijn geborgd in het certificeringssysteem op papier, maar dat geen conclusies over de praktijk getrokken kunnen worden zonder een veldonderzoek. Daarom hebben wij het voornemen om TPAC nogmaals te vragen een veldonderzoek aan MTCS te brengen en een finale check te doen. Hiermee komen wij tegemoet aan de Motie Van Veldhoven c.s. met Kamerstuk 30 196, nr. 238. Tegen de achtergrond van een gelijkwaardige beoordeling zullen we TPAC ook vragen naar de praktijksituatie in tropisch gebied bij andere keurmerken te kijken. Ons voornemen is nog altijd om MTCS te accepteren in het kader van het duurzaam inkoopbeleid van hout, tenzij het veldonderzoek ons noopt tot een andere conclusie.

MTCS in de praktijk

Ook vanuit het MTCS systeem zelf zijn er mechanismen om de duurzaamheid van het certificaat te waarborgen. Bij geconstateerde overtreding van de MTCS-richtlijnen worden verleende certificaten direct ingetrokken. Zo is het MTCS-certificaat van het gecertificeerde bos in de deelstaat Johor per 1 januari van dit jaar opgeschort, omdat er teveel bos geconverteerd was. Dit toont aan dat het systeem beschikt over zelfreinigend vermogen.
Tenslotte is van belang dat zowel MTCS als PEFC International, waar MTCS bij aangesloten is, een klachtenprocedure hanteert.
Mocht de praktijk afwijken van datgene wat op papier is afgesproken, zijn met deze procedures waarborgen ingebouwd in beide systemen. Bij erkende keurmerksystemen vindt toetsing in het veld plaats door de onafhankelijke auditors van deze keurmerken.

Vervolg

Op deze wijze menen wij een bijdrage te leveren aan het stimuleren van duurzaam bosbeheer in de regio Zuidoost Azië waar de ontwikkelingen rondom dit keurmerk op de voet worden gevolgd.
Maar zoals wij als schetsten in het begin; alleen duurzaam inkopen is niet genoeg om duurzaam bosbeheer te realiseren. Daarvoor zijn aanvullende acties nodig. Om die reden zouden wij, zoals eerder aangegeven, graag met Maleisië en Indonesië willen bezien hoe wij doelen op het gebied van duurzaam bosbeheer in de praktijk dichterbij kunnen brengen en kunnen borgen. Wij willen daarom snel in gesprek gaan met deze landen hoe we dat vorm kunnen geven. Het organiseren van een regionale conferentie samen met deze landen en andere betrokken partijen zien we als een serieuze optie. Doel van die regionale conferentie kan zijn om te kijken hoe we in deze regio een impuls kunnen geven aan duurzaam bosbeheer door bijvoorbeeld ervaringen uit te wisselen en hoe in de praktijk tracking en tracing verder vorm kan worden gegeven. We willen daarvoor ook een aantal landen uit de regio Afrika en Midden- en Zuid Amerika uitnodigen om zo het initiatief te verbreden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma

[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.